

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/44420>

Please be advised that this information was generated on 2018-07-07 and may be subject to change.

Loyaliteit en Nederlandschap

Staatsburgerschapswetgeving tussen 1850 en 1985

Marij Leenders

Wie mag zich Nederlander noemen? Ruim anderhalve eeuw geleden zijn hierover afspraken gemaakt. Nergens beter dan bij de debatten over staatsburgerschapswetgeving wordt duidelijker zichtbaar welke diepgewortelde opvattingen er in het landsbestuur heersten over het wezen van de natie en de nationale identiteit. Dat deze wetgeving op zeker moment in het leven is geroepen, kan worden gezien als een signaal dat het onderscheid tussen eigen burgers en vreemdelingen in betekenis is veranderd. De behoefte aan wetgeving ontstaat als rechten en plichten van burgers (zoals dienstplicht en kiesrecht) op nationaal niveau worden gedefinieerd. In de loop van de tijd worden verschillende rechten en plichten aan staatsburgerschap gekoppeld. Het vastleggen van staatsburgerschaftsregelingen en vreemdelingenwetgeving versterken op hun beurt weer het onderscheid tussen Nederlanders en vreemdelingen.

De opvatting over wie tot het Nederlandse volk (mogen) behoren, zal worden gezien vanuit het perspectief van het ideaal van de natiestaat dat in de negentiende eeuw opkomt en vanuit het gelijkheidsideaal dat meer op de voorgrond treedt met het ontstaan van de verzorgingsstaat halverwege de twintigste eeuw. Het ideaal van de natiestaat veronderstelt een homogeen volk dat zich loyaal en eensgezind inzet voor de instandhouding en ontwikkeling van het zelfstandig bestaan van zijn staat. De belangen van het eigen volk krijgen hierbij als vanzelfsprekend voorrang boven die van vreemdelingen. Het gelijkheidsideaal refereert aan de opvatting dat alle mensen gelijkwaardig zijn en op essentiële punten gelijk behoren te worden behandeld. Vanuit dit ideaal geredeneerd ligt het, naarmate vreemdelingen langer op het grondgebied van een staat wonen, steeds meer voor de hand hen op gelijke wijze te behandelen als de autochtone bevolking en hun, omwille van nationale belangen, de nationaliteit aan te bieden.¹

Aan de hand van een drietal debatten is hier onderzocht welke voorwaarden de staat aan het staatsburgerschap en het vreemdelingschap stelde en in welke context dit gebeurde. Welke elementen (politiek, economisch) speelden hierbij een rol? In hoeverre maakte het moeilijk grijpbare, emotionele element van het staatsburgerschap hierbij deel uit van de discussie? Wanneer en voor wie werd het gelijkheidsideaal een belangrijk element in het debat? De drie gekozen debatten geven ons meer inzicht in de opvattingen over het lidmaatschap van de Nederlandse (staatsburger)natie (niet de etnische natie) en het belang van een homogene natie. Het eerste debat, dat plaatsvond in 1850, ging over de eerste staatsburgerschapswetgeving; de Kamer had op deze wetgeving aangedrongen bij de behandeling van de eerste Vreemdelingenwet in 1849. De volgende debatten, in 1892, betroffen de staatsburgerschapswetgeving waarbij bestaande regelgeving in één wet werd opgenomen. Tot slot is er de Rijkswet op het Nederlandschap van 1985, waarbij de Kamer een dringend verzoek deed aan de regering om een fundamentele visie te geven op het Nederlandschap.

Vreemdelingenwetgeving wordt slechts bij het onderzoek betrokken wanneer het gerelateerd kan worden aan de totstandkoming van de staatsburgerschapswetgeving. Vanuit het oogpunt van het staatsbelang kan de aanwezigheid van vreemdelingen worden gezien als een bedreiging of juist als een aanwinst. Is er angst voor het overwaaien van politieke onrust vanuit het buitenland, voor nog hogere werkeloosheid of is er juist behoefte aan het bevorderen van vrijhandelsverkeer?² Het is aannemelijk dat het opkomen voor het ideaal van de natiestaat zowel kan leiden tot een restrictief als tot een liberaal beleid en dat het nastreven van het gelijkheidsideaal meestal leidt tot een liberaal beleid.

De Nederlandse nationaliteit als lidmaatschap van de Nederlandse natie

Het begrip 'Nederlandsche volk' werd voor het eerst geïntroduceerd in de Grondwet van 1814. Daaronder werden alle ingezetenen verstaan van de negen provincies die tot het grondgebied van Nederland behoorden. Verder werd in de Grondwet bepaald dat ook genaturaliseerde vreemdelingen tot de Nederlanders werden gerekend. Alleen de Nederlanders die in Nederland waren geboren, konden zich echter verkiesbaar stellen voor de Staten-Generaal.³ In 1815, toen de Zuid-Nederlanders een stem in het kapittel kregen, werd de grondwetscommissie gedwongen zich expliciet uit te spreken over de inhoud van het begrip 'Nederlanders': alle geboren Nederlanders zouden worden toegelaten tot de hogere ambten. Hoewel vreemdelingen minder rechten hadden dan ingezetenen, had dit geen gevolgen voor het verblijfsrecht; vreemdelingen hadden hetzelfde recht op bescherming van persoon en goederen als ingezetenen.

De eerste Vreemdelingenwet van 1849 handhaafde dit principe. In het Kamerdebat over deze wet werd breed uitgemeten wie nu precies Nederlander, ingezetene en vreemdeling was. Hierbij was het opvallend dat het onderscheid niet consistent was. Een vreemdeling met een vaste verblijfplaats bijvoorbeeld, een ingezetene dus, had wel verplichtingen zoals belasting betalen of deelname aan de nationale militie en schutterij, maar hij had geen kiesrecht. Ingezetenen waren ook weer geen vreemdelingen, want dat waren diegenen die geen vaste verblijfplaats in Nederland hadden, bijvoorbeeld seizoensarbeiders, doortrekkende vreemdelingen en landverhuizers. De Kamer discussieerde fel over de nationale identiteit van Nederland die met dit wetsontwerp moest worden beschermd. Het traditionele beeld van Nederland als gastvrije natie en als handelsnatie was daarbij steeds een argument.⁴ De wet kwam tot stand tijdens de 'Hungry forties' toen er grote werkeloosheid en dreigende onrust heersten onder de eigen bevolking alsook grote werkloosheid onder de vreemdelingen. In deze periode braken bovendien in verschillende Europese hoofdsteden revoluties uit die naar Nederland zouden kunnen overwaaien. Redenen genoeg om de toelating en vestiging van vreemdelingen aan banden te leggen.

De onduidelijkheid in dit debat over wie Nederlander was en wie vreemdeling baarde sommige Kamerleden zorgen, maar de minister van Justitie, de gematigde liberaal D. Donker Curtius, vond het geen probleem. Sterker nog, hij meende dat de verschillende omschrijvingen van het Nederlanderschap, zoals vastgelegd in de wet op de nationale militie, op de schutterij en op het successierecht, in de praktijk juist goed functioneerden en tegemoetkwamen aan de behoefte. Een aantal Kamerleden drong echter aan op een afzonderlijke wet op het Nederlanderschap, zoals ook was aangekondigd in art. 7 van de Grondwet van 1848: 'Een Wet verklaart wie Nederlanders zijn.'⁵

Staatsburgerschapswetgeving 1850

De nieuwe minister van Justitie, de conservatief-liberaal J.Th.H. Nedermeijer van Rosenthal, en de minister van Binnenlandse Zaken, de liberaal J.R. Thorbecke, legden in 1850 een 'Wetsontwerp tot uitvoering van artikel 7 der Grondwet' ('Een Wet verklaart wie Nederlanders zijn') aan de Kamer voor. In dit voorstel vormden de politieke rechten (kiesrecht en het recht op benoembaarheid tot openbare functies) van het Nederlanderschap het uitgangspunt. Het wetsvoorstel behandelde zowel het verkrijgen van de Nederlandse nationaliteit als het verlies ervan.⁶

Op welke manier kon een Nederlander tot dan toe zijn Nederlanderschap verliezen? Op basis van het Burgerlijk Wetboek van 1838 verloor een Nederlander zijn nationaliteit als hij zich in het buitenland vestigde met de bedoeling niet naar Nederland terug te keren. In het wetsontwerp van 1850 wilde de regering hieraan grenzen stellen. Zij koppelde het verlies van de Nederlandse nationaliteit aan een verblijf van vijf jaar in het buitenland. Na vijf jaar kon volgens de regering in beginsel worden aangenomen dat de Nederlander zo veel van Nederland was vervreemd dat het verlies van zijn nationaliteit was gerechtvaardigd. Er ontspon zich een interessante discussie in de Tweede Kamer waaruit bleek dat veel Kamerleden zich niet konden vinden in dit 'wettelijk vermoeden' van vervreemding. Volgens deze Kamerleden zouden, ook na vijf jaar verblijf in het buitenland, vele Nederlanders zich nog steeds Nederlander voelen en prijs stellen op de Nederlandse nationaliteit. Oud-minister van Justitie Donker Curtius was eveneens van mening dat Nederlanders ook in het buitenland hun 'Nederlandse hart' behielden. Hij had geen goed woord over voor het voorstel van de regering:

Ik stel dat de Staat, het Vaderland, gelijkstaat ten opzichte der inboorlingen, als een vader ten aanzien zijner kinderen, hij kan hen niet verloochenen. Ik meen, dat het Vaderland moet handelen als de vader van den verloren zoon, die het beste kalf slachtte, toen de zoon terugkwam. (...) Het vaderland moet zijne kinderen niet verlaten; wat men hier in art. 9 doet is de onregtvaardigste bepaling die met mogelijkheid uit te denken is.⁷

In het verlengde hiervan werd een amendement ingediend door de liberaal K.A. Meeussen waarin hij voorstelde dat Nederlanders na vijf jaar verblijf in het buitenland alleen dan hun nationaliteit zouden verliezen, als de overheid kon aantonen dat zij het oogmerk hadden niet in Nederland terug te keren. Het amendement werd met 35 tegen 22 stemmen aangenomen.⁸

Hoe kon het Nederlanderschap worden verkregen? Volgens het Burgerlijk Wetboek van 1838 was iedereen Nederlander die in Nederland of in de koloniën was geboren uit daar gevestigde ouders. Dit betekende dat vrijwel de gehele bevolking van Nederland én van de koloniën de Nederlandse nationaliteit bezat, maar slechts een heel klein aantal van hen beschikte over een Nederlands paspoort.⁹ In het wetsvoorstel van 1850 werd de gehele inheemse bevolking van de koloniën uitgesloten van de politieke rechten verbonden aan het Nederlanderschap. Op basis van de nieuwe wet werd dit 'politieke' Nederlanderschap niet verkregen door geboorte uit de in de koloniën gevestigde ouders. In de memorie van toelichting werd uitgelegd dat het niet de bedoeling kon zijn om alle kinderen van in de koloniën wonende 'inlanders' voor Nederlanders te doen doorgaan.¹⁰

Voor sommige niet nader genoemde Kamerleden uit de Commissie van Rapporteurs was de uitsluiting van de inheemse bevolking van de koloniën minder vanzelfsprekend. Zij vonden het uitsluiten 'hard en onstaatkundig'.¹¹ In het plenaire debat zag de gematigd liberaal P.C. Schooneveld geen bezwaar tegen het verlenen van het 'politieke Nederlandschap'; de inheemse bevolking kon toch niet deelnemen aan verkiezingen in Nederland. Interessant is dat hij daarbij het accent legde op het positieve symbolische effect dat van de verlening van de Nederlandse nationaliteit aan de inheemse bevolking zou uitgaan.

Ik ben overtuigd, dat de verleening dier regten voor al die bevolkingen zal zijn een groote eeretitel, waarop zij hoogen prijs zullen stellen: zij zullen dan niet meer paria's zijn, maar zij zullen kunnen zeggen: 'Ik heb het regt van Nederlandschap, en kan het uitoefenen, mits ik mij in Nederland vestige en daar aan al de gestelde vereischten voldoe'.¹²

De regering en de meerderheid van de Tweede Kamer legden deze kritiek naast zich neer. Volgens de regering lag het voor de hand dat de inheemse bevolking geen recht had op de politieke rechten verbonden aan het Nederlandschap.¹³ De uitsluiting in 1850 van het grootste deel van de koloniale bevolking van de politieke rechten verbonden aan het Nederlandschap, was, gezien de geringe praktische gevolgen, vooral van politiek-ideologische aard. De uitgesloten werden niet als leden van de Nederlandse natie aangemerkt.¹⁴

De wet op het Nederlandschap en het ingezetenschap van 1892

De opvattingen over de Nederlandse nationaliteit als lidmaatschap van specifiek de Nederlandse natie werd steeds meer een gemeenschappelijk gedachtegoed. Alleen zij die zich verbonden voelden met Nederland en zich met hart en ziel wilden inzetten voor de Nederlandse zaak hadden recht op het Nederlandschap. Maar hoe is deze verbondenheid vast te stellen? Hoe is voldoende loyaliteit en nationaliteitsgevoel te meten? En heeft het staatsburgerschap de emotionele kracht om de nieuwkomers een nieuwe identiteit te verlenen?

Eind negentiende eeuw leek het nationaliteitsgevoel een meer emotioneel, aan familiegevoel gerelateerd karakter te hebben gekregen: 'opneming in het Nederlandse huisgezin'. Bij de Kamerdebatten in 1892 over het wetsvoorstel op het Nederlandschap draaide het dan ook vooral om loyaliteit aan en verbondenheid met dit Nederlandse huisgezin.

Onderdeel van dit nationale familiegevoel was de opvatting van de regering dat het territorialiteitsbeginsel verlaten moest worden. Het feit dat iemand in Nederland was geboren uit hier gevestigde vreemdelingen was immers geen waarborg voor het hebben van een bijzondere band met Nederland, hetgeen een voorwaarde was om 'onze nationaliteit waard en waardig' te zijn.¹⁵ Kern van het wetsvoorstel was dan ook dat de regering had gebroken met het gemengde stelsel waarbij het Nederlandschap zowel door geboorte uit Nederlandse ouders (afstammingsbeginsel) als door geboorte uit in Nederland gevestigde vreemdelingen (territorialiteitsbeginsel) kon worden verkregen. Het kabinet wilde voortaan alleen nog de kinderen van Nederlandse ouders, of juister geformuleerd, van Nederlandse vaders, bij geboorte de Nederlandse nationaliteit verlenen. Kinderen van een Nederlandse moeder en een buitenlandse vader werden geboren als buitenlandse kinderen, ook wanneer ze in Nederland waren geboren.¹⁶ Het territorialiteitsbeginsel, dat oorspronkelijk wees op de

binding van de boer of horige met het land, was naar de mening van de regering achterhaald en feodaal. Bovendien bracht het met zich mee dat steeds meer mensen een dubbele nationaliteit verkregen, waardoor vooral met Duitsland problemen ontstonden over de militieplicht of over de vraag wie verantwoordelijk was voor 'armlastigheid'. Dubbele nationaliteit zou leiden tot 'rechtsonzekerheid' en 'lastige quaestien met andere staten'. Ook was het volgens de regering een onrechtvaardige bevooroordeelung van kinderen van vreemdelingen, vooral Duitse, ten opzichte van Nederlandse kinderen.¹⁷

In het bovenstaande wordt misschien gesuggereerd dat het territorialiteitsbeginsel eind negentiende eeuw had afgedaan, maar dit was geenszins het geval. In de Commissie van Rapporteurs gaf een aantal Kamerleden de voorkeur aan het territorialiteitsbeginsel. Zij waren bang dat 'geheele koloniën van vreemdelingen' in Nederland zouden verblijven als alleen het afstammingsbeginsel als uitgangspunt zou worden genomen voor het toekennen van het Nederlandschap. Ze doelden daarbij vooral op Duitsers die generaties lang in Nederland woonden en dus 'in ieder opzicht, behalve in wettelijke zin', Nederlanders waren geworden.¹⁸ Verder wezen ze op de in hun ogen merkwaardige situatie dat aan kinderen van Nederlandse ouders die in het buitenland waren geboren en opgegroeid, wel de Nederlandse nationaliteit werd verstrekt en aan kinderen van vreemdelingen die in Nederland waren geboren en opgegroeid niet. Andere niet met naam genoemde Kamerleden gaven weliswaar de voorkeur aan het afstammingsbeginsel maar wilden het territorialiteitsbeginsel niet helemaal loslaten. Zij pleitten voor het Franse model waarbij de derde generatie (in Nederland geboren kinderen van vreemdelingen die ook zelf in Nederland geboren zijn) het Nederlandschap automatisch zou moeten worden verleend. Het bewijs van Nederlandschap werd hiermee heel concreet: men moest de geboorte aantonen van twee generaties in Nederland.

De kanttekeningen van de Kamer leidden ertoe dat het territorialiteitsbeginsel in afgezwakte vorm voor de derde generatie werd gehandhaafd. Leden van de derde generatie werden geacht zich zodanig met het land te hebben vereenzelvigd dat zij als 'nationalen' konden worden aangemerkt. Toch bleef dit beperkt tot degenen van de derde generatie die anders staatloos zouden worden. De regering was bang dat het probleem van de dubbele nationaliteit anders weer om de hoek zou komen kijken.¹⁹ Op 25 oktober 1892 werd de Wet op het Nederlandschap en het ingezetenschap aangenomen. Hiermee werden twee staatsburgerschapsregelingen – die uit het Burgerlijk Wetboek (1838) en de Nationaliteitswet (1850) – vervangen door één wet.²⁰ De aan het grondgebied verbonden oude staatsburgerschapsregeling (verlening van het Nederlandschap op basis van geboorte en verblijf op het grondgebied van Nederland of van de koloniën) werd grotendeels vervangen door het afstammingsbeginsel (verlening op basis van geboorte uit Nederlandse ouders). De Wet op het Nederlandschap kan gezien worden als de definitieve koppeling van het Nederlanderschap aan het ingezetenschap. Deze Wet diende ook als basis voor het paspoort als nationaliteitsbewijs.

Inmiddels was dus duidelijk vastgelegd wie Nederlander was en wie niet, maar in de praktische toepassing had het Nederlandschap (bezit paspoort) nog weinig betekenis. Hierdoor hadden buitenlanders over het algemeen weinig problemen om in Nederland te worden toegelaten of zich hier te vestigen. Hierin kwam verandering na de Eerste Wereldoorlog, toen als gevolg van deze oorlog veel vreemdelingen in Nederland verbleven. De Eerste Wereldoorlog had een economisch en politiek ontredde Europa achtergelaten met stakingen, rellen en

revoluties. De Nederlandse regering voelde derhalve in 1918 de behoefte om voor deze 'buitengewone omstandigheden' een Vreemdelingentoezichtwet af te kondigen die de regering de bevoegdheid gaf om bij algemene maatregel van bestuur regelgeving af te kondigen. Toen in de jaren dertig Duitse joodse vluchtelingen ten tijde van economische recessie hun heil zochten in Nederland, kon de regering via ad-hocbeleid van circulaires en buiten de Kamer om een restrictief beleid doorvoeren. Voor vreemdelingen en vluchtelingen werd Nederland een onneembare vesting.²¹

Visie op Nederlanderschap gevraagd

Na de Tweede Wereldoorlog deden zich enkele ontwikkelingen voor waardoor de noodzaak om de Wet op het Nederlanderschap van 1892 te vernieuwen steeds groter werd. Twee internationale verdragen vormden de directe aanleiding om de staatsburgerschapswetgeving integraal aan herziening te onderwerpen. In 1961 was het Verdrag van New York tot stand gekomen waarmee staatloosheid zoveel mogelijk moest worden beperkt, en in 1963 was het Verdrag van Straatsburg gesloten dat een bijdrage moest leveren aan het beperken van meervoudige nationaliteit.²² Ook op nationaal niveau kwam wetgeving tot stand die invloed had op het denken over het Nederlanderschap. De nieuwe Vreemdelingenwet van 1964, die de Vreemdelingenwet van 1849 verving, omschreef duidelijk wie vreemdelingen waren: 'Ieder, die niet Nederlander is in de zin van de Wet op het Nederlanderschap en het Ingezetenschap en die op grond van een andere wet als Nederlander wordt behandeld.'²³ Deze wet, die tot stand kwam in een periode van economische bloei en politieke stabiliteit, zette het gelijkheidsideaal concreet om in een aanzienlijk betere rechtspositie van vreemdelingen. Het zou echter nog bijna twintig jaar duren voordat er daadwerkelijk een nieuwe wet op het Nederlanderschap kwam en de Nationaliteitswet van 1892 niet langer van kracht was.

Rijkswet op het Nederlanderschap 1985

Het debat over het Nederlanderschap werd heropend in 1983 door kritische opmerkingen in de Tweede Kamer van de GPV-fractie over het gebrek aan visie van de regering op het Nederlanderschap, terwijl naar de mening van de fractie toch nagedacht moest worden over 'de grondgedachten' van het Nederlanderschap.²⁴ In dezelfde periode liet ook de CDA-fractie in de Eerste Kamer weten dat visie onontbeerlijk was bij het vaststellen van de criteria voor het verkrijgen van het Nederlanderschap. Welke betekenis moest in deze moderne tijd aan het Nederlanderschap worden toegekend?²⁵ Staatssecretaris van Justitie V.N.M. Korte-Van Hemel (CDA) had zich in dit kader gebogen over de vraag of nationaliteit louter moest worden opgevat als een technisch-juridische kwestie of dat het ook met emoties had te maken. De staatssecretaris wees een puur juridische opvatting van nationaliteit af:

Het Nederlanderschap houdt ook een wezenlijke verbondenheid met de Nederlandse samenleving in, een reële band met het land en zijn bevolking. Juist op grond daarvan zijn aan het Nederlanderschap naast publieke rechten ook publieke (gemeenschaps-)plichten verbonden.²⁶



Staatssecretaris Korte-van Hemel en minister Korthals Altes in de Tweede Kamer, 1 november 1988

[Foto: ANP].

In maart 1984 verdedigde de staatssecretaris in een plenair debat het wetsvoorstel op het Nederlandschap dat de juridische vormgeving regelde voor de verkrijging van de Nederlandse nationaliteit. Hoe moest het Nederlandschap worden opgevat? Korte-Van Hemel ging door op de gedachte dat verbondenheid met de Nederlandse samenleving het uitgangspunt was voor het Nederlandschap ('een proces van vergroeiing met onze samenleving' en 'nationaliteit als een deel van de eigen identiteit'). Diegene die om naturalisatie verzocht, koos daarmee voor een blijvende deelname aan de Nederlandse samenleving. Hij moest dan ook in staat zijn om hierin redelijk te functioneren. De aspirant-Nederlander hoefde zich echter niet te identificeren met het Nederlandse volk en zijn geschiedenis, en het was evenmin een vereiste dat iemand zijn eigen cultuur losliet. Hij moest wel zekere vaardigheden hebben om zich in het dagelijkse leven te redden.²⁷

Ook in de Kamer stond de stelling dat voor het Nederlandschap een 'reële band' of een 'wezenlijke verbondenheid' met de Nederlandse samenleving nodig was, niet of nauwelijks ter discussie. Het debat concentreerde zich vooral op de vraag wanneer die band voldoende sterk was om het Nederlandschap te verlenen en te kunnen verkrijgen. Had het Nederlandschap de functie van een *push* tot integratie of was het bedoeld als een beloning aan het einde van dit proces en fungeerde het dus vooral als *pull-factor*? Op welke manier moest de vreemdeling zich aanpassen aan de Nederlandse samenleving: moest hij zijn eigen identiteit en afkomst verloren laten gaan of verloochenen?

In de Kamer waren de kleine linkse partijen (CPN, PSP, PPR) van mening dat er bij een langdurig verblijf in Nederland automatisch een band ontstond. Deze band was voldoende om het Nederlandschap op verzoek toe te kennen. De drempel om Nederlander te worden moest vooral laag zijn. De kleine partijen zochten daarbij aansluiting bij de Minderhedennota van 1983, die zich vooral richtte op achterstand en achterstandsbestrijding, waaruit bleek dat de samenleving er de voorkeur aan gaf dat zo min mogelijk personen die permanent in Nederland woonden de status van vreemdeling hadden. Deze parlementariërs redeneerden vooral vanuit het gelijkheidsideaal. Het Nederlandschap was voor hen in de eerste plaats een middel om de ongelijke rechtspositie tussen Nederlanders en langdurig in Nederland wonende vreemdelingen op te heffen en daarmee de weg voor integratie te vergemakkelijken. Ontevredenheid was er met name bij de PPR en PSP over de vage omschrijving van het ingeburgerd zijn. Natuurlijk was het niet mathematisch te omschrijven, maar de voorwaarden moesten wel objectief meetbaar zijn om een uniforme uitvoering door de gemeenten te garanderen. Want wat moest verstaan worden onder 'zich hier thuis voelen', 'een redelijke kennis van de Nederlandse taal' en het 'zich overigens in de Nederlandse samenleving hebben doen opnemen'.²⁸ Ze waarschuwden de staatssecretaris voor 'nationalistische trekjes' die hierbij om de hoek kwamen kijken.

Het CDA, de VVD en de kleine confessionele partijen (GPV, RPF en SGP) vonden de benadering van de kleine linkse partijen van het Nederlandschap te technisch. Zij waren van mening dat voor het Nederlandschap ook een emotionele band ('trots' en 'lotsverbondenheid') met Nederland en de Nederlandse bevolking nodig was.²⁹ Zij redeneerden vanuit het ideaal van de natiestaat waarin emotioneel en loyaal betrokken mensen zich volledig inzetten voor de 'goede ontplooiing van de Nederlandse samenleving' en voor de Nederlandse bevolking. Dit was naar hun mening een vereiste bij het verkrijgen van het Nederlandschap. Zij zagen de verbondenheid met Nederland als een vorm van solidariteit met de ontwikkelingen van Nederland in verleden en toekomst. Maar waarmee moest de nieuwkomer zich verbonden voelen? Het GPV stond expliciet stil bij de identiteit van de Nederlandse samenleving, die volgens deze partij te weinig was ontwikkeld. Het 'geesteskenmerk' van Nederland werd bepaald door de constitutionele monarchie; de wijze waarop wij vorm gaven aan de 'volksinvloed voor grotere en kleinere groepen'; de invoering van de scheiding van kerk en staat in onze samenleving en de totstandkoming van 'een vrije kerk in een vrije natie'.³⁰ De SGP-fractie was het hiermee eens en zij vond bovendien dat nieuwkomers voor het verkrijgen van het Nederlandschap er blijk van moesten geven dat zij de grondslagen van onze cultuur, 'waarvan christendom van oudsher en nog steeds het dragend fundament is', respecteerden en accepteerden.³¹

PVDA en D66 namen in de discussie een tussenpositie in. Zij hechtten enerzijds veel waarde aan de verlening van het Nederlandschap als instrument voor het minderhedenbeleid, anderzijds vonden ook zij dat er een emotionele kant was aan het Nederlandschap. Uitgangspunt was het gelijkheidsideaal: in een democratische rechtsstaat moest iedereen zoveel mogelijk dezelfde rechten en plichten hebben. Door het verkrijgen van het Nederlandschap zou, aldus de PVDA, de nieuwkomer zich meer verbonden voelen met de Nederlandse samenleving. Nationaliteit was volgens deze partij vooral een kwestie van emotionele verbondenheid.³²

Hoe de verbondenheid met Nederland kon worden vastgesteld, kwam in het debat nog uitgebreid terug bij het al dan niet automatisch verkrijgen van het Nederlandschap voor de derde generatie en bij het terugdringen van de dubbele nationaliteit. In 1951, toen vooral

Indische Nederlanders en Molukkers naar Nederland kwamen, was de regering nog van mening dat de derde generatie buitenlanders feitelijk Nederlands was en in geen enkel opzicht viel te onderscheiden van Nederlanders. Daarom diende zij ook het Nederlandschap te verkrijgen. In 1981 was de regering van mening dat geboorte in Nederland in twee opeenvolgende generaties geen garantie inhield voor een 'reële band met Nederland', waarmee de basis verviel voor het automatisch verlenen van het Nederlandschap.³³ Onder invloed van de Minderhedennota van 1983 vond hierin een kentering plaats: verschillende fracties in de Kamer zagen het verlenen van het Nederlandschap als een belangrijk instrument om de rechtspositie van minderheden te versterken. Zij waren daarom ook voorstander van het handhaven van het automatisch verlenen van het Nederlandschap aan de derde generatie buitenlanders. Staatssecretaris Korte-Van Hemel wilde echter het staatsburgerschap niet opdringen (zij dacht daarbij vooral aan de Molukkers) en stelde voor om de derde generatie het optierecht te geven op het Nederlandschap. Het Nederlandschap zou dan niet langer automatisch aan hen worden verleend. De Kamer dacht hier duidelijk anders over en steunde het amendement van CDA en VVD tot behoud van het automatisch verlenen van het Nederlandschap aan de derde generatie.³⁴

Ook bij de dubbele nationaliteit ging het om de mate van verbondenheid met de Nederlandse samenleving. De staatssecretaris nam hierbij een ondubbelzinnig standpunt in: dubbele nationaliteit was ongewenst en moest zoveel mogelijk worden uitgebannen. Bij een verzoek tot Nederlandschap zou de aanvrager zich moeten verdiepen in de vraag met welk land hij zich meer verbonden voelde, met het land van oorsprong of met het land van vestiging. Bij het verkrijgen van het Nederlandschap zou de eigen nationaliteit automatisch verloren moeten gaan.³⁵ Een Kamermeerderheid bleek moeite te hebben met de naturalisatievoorwaarde 'dat al het mogelijke wordt gedaan om het ontstaan van dubbele nationaliteit te voorkomen'. De PVDA zag de dubbele nationaliteit vanuit het perspectief van integratie, en was van mening dat het moeten afzien van de oorspronkelijke nationaliteit een beletsel kon vormen voor het aanvragen van het Nederlandschap.³⁶ De VVD daarentegen vond dat de integratiegedachte niet doorslaggevend moest zijn omdat integratie ook juist kon worden verhinderd als de vorige nationaliteit behouden bleef. Dan bleef er sprake van hinken op twee gedachten. Bovendien zou het deze buitenlanders bevoordelen boven de Nederlander omdat zij een sterkere rechtspositie hadden.³⁷ De PSP vond de starre afwijzing van dubbele nationaliteit niet meer van deze tijd omdat steeds meer rechten (bijvoorbeeld het kiesrecht) werden toegekend die alleen met het verblijf op het grondgebied te maken hadden. Een voordeel van de dubbele nationaliteit was bovendien dat het de optie openhield voor remigratie en dat het discriminatie voorkwam van mensen die hun nationaliteit niet konden opgeven ten opzichte van mensen die dat wel konden.³⁸

Opvallend is de omzichtigheid van de Kamerleden op het moment dat het ideaal van de natiestaat ter sprake kwam. Zij wilden de indruk van een al te nationalistische visie op het Nederlandschap voorkomen. Het RPF-Kamerlid M. Leerling vond dat voor 'nationalisme en zekere verheerlijking daarvan' geen plaats meer was. Hij voegde eraan toe dat het een goede zaak was dat de bombastische taal uit de oude liederen als 'Wien Neerlandsch bloed in d'adren vloeit' en 'Hollands vlag, je bent mijn glorie' niet meer werden gebruikt. De staatssecretaris wilde ook de vereiste van verbondenheid niet koppelen aan gevoelens van superioriteit. In het wetsvoorstel was geen plaats voor: 'een opvatting over het Nederlandschap die trekken van een nationaal chauvinisme zou vertonen' of voor een gevoel van uitverkorenheid.

Dit was ook geen traditie in Nederland. En het zou zich ook niet verdragen met de steeds sterker wordende internationale oriëntatie van de samenleving. De staatssecretaris onderstreepte dat de komst van mensen uit een niet-Europese – of althans niet-westerse – cultuur tot gevolg had dat het beeld van de Nederlandse samenleving met een homogene culturele achtergrond geen realiteit meer was.³⁹ Kamerleden en de staatssecretaris distancierden zich met deze kanttekeningen duidelijk van de extreem-nationalistische opvattingen van de Centruumpartij. De leider van die partij, J.G.H. Janmaat, was immers helemaal niet te spreken over de nieuwe wet, die naar zijn mening afrekende met de ‘tradities van de nationale staat’ en blijk gaf van een gebrek aan respect voor de Nederlandse bevolking.⁴⁰

Tot slot schetste de staatssecretaris het belang van het Nederlanderschap in de Nederlandse samenleving. Ze constateerde dat in een multiculturele samenleving met een internationale oriëntering, de strikt juridische betekenis van het Nederlanderschap zou afnemen, ook omdat voor bijvoorbeeld de toegang tot allerlei sociale voorzieningen het Nederlanderschap niet noodzakelijk was. De tendens was dan ook dat men voor de uitoefening van bepaalde rechten steeds minder afhankelijk zou worden van het bezit van het Nederlandse paspoort. Toch zou het Nederlanderschap naar de mening van deze staatssecretaris zijn betekenis behouden als een uitdrukking van een blijvend behoren tot de Nederlandse samenleving.⁴¹

In de jaren tachtig van de twintigste eeuw was de nationale wetgeving ook steeds meer onderdeel geworden van internationaal vastgelegde normen van mensenrechten. De nationale staat was door dit alles in de twintigste eeuw steeds minder de plaats geworden waar rechten en plichten van burgers werden bepaald.⁴²

Conclusie

De voorwaarden waaronder het staatsburgerschap in de periode 1850-1985 volgens de gezagsdragers aan buitenlanders moesten worden verstrekt, bleken sterk afhankelijk te zijn van hun visie op de identiteit en het wezen van de natie. In het midden van de negentiende eeuw was bezit van Nederlands staatsburgerschap redelijk arbitrair: de grenzen van de natiestaat waren nog niet scherp afgebakend. Nederland was toegankelijk voor buitenlanders. Zowel iemand die uit Nederlandse ouders was geboren als die geboren was uit buitenlandse ouders op Nederlands grondgebied, kon het Nederlanderschap verwerven. De regering besloot wel om in 1850 de bevolking van de Nederlandse koloniën uit te sluiten van de politieke rechten die verbonden waren aan het Nederlanderschap.

Eind negentiende eeuw stelden de gezagsdragers de emotionele band met Nederland als voorwaarde voor het Nederlanderschap. De Nederlandse natie werd voorgesteld als een familie en het geboren zijn uit een vader van deze familie vormde steeds meer het uitgangspunt voor het Nederlanderschap. Het ideaal van de homogene natiestaat won terrein.

Na de Tweede Wereldoorlog kwam in het debat over het Nederlanderschap het gelijkheidsideaal meer in beeld. In de Vreemdelingenwet van 1964 werd de rechtspositie van vreemdelingen aanzienlijk versterkt. Dit proces zette zich voort in de jaren tachtig. Het minderhedenbeleid werkte daarbij als katalysator. Gelijke kansen en gelijke behandeling van Nederlanders en langdurig in Nederland verblijvende vreemdelingen vormden de kern van de Minderhedennota van 1983. Het was vooral in het belang van de staat dat de inwoners zo veel mogelijk dezelfde rechten hadden. De gedachte dat een sterkere rechtspositie van nieuwkomers bevorderlijk was voor het integratieproces, werd steeds meer gemeengoed.

De laatste jaren echter gaan stemmen op die het tegendeel beweren. Bijvoorbeeld bij de debatten over de dubbele nationaliteit wordt juist geklaagd over het bevoordelen (sterkere rechtspositie) van deze buitenlanders boven de Nederlanders. Opvallend is dat het klassieke argument van verbondenheid met de Nederlandse natie met deze discussie weer is teruggekeerd op de politieke agenda. Bij de kwestie van dubbele nationaliteit staan twee opvattingen diametraal tegenover elkaar: het laten voortbestaan van dubbele nationaliteit heeft volgens sommigen een positief effect op integratie omdat het de drempel tot het aanvragen van het Nederlanderschap verlaagt. Volgens anderen leidt gebrekkige integratie juist tot de wens om de dubbele nationaliteit te behouden, wat weer disloyaliteit tot gevolg heeft. Dubbele nationaliteit zou leiden tot dubbele loyaliteit waardoor een staat zeker in tijden van politieke onrust en oorlog deze onderdanen niet zou kunnen vertrouwen. Voorstanders van dubbele nationaliteit menen echter dat een moderne samenleving een groot scala van potentieel met elkaar conflicterende loyaliteiten heeft, zoals familie, werkgever en vrienden. Loyaliteit is dus op deze manier opgevat deelbaar.⁴³

Noten

- 1 Eric Heijs, *Van vreemdeling tot Nederlander. De verlening van het Nederlanderschap aan vreemdelingen 1813-1992* (Amsterdam 1995) p. 10.
- 2 Zie ook Corrie van Eijl, *Al te goed is buurmans gek. Het Nederlandse vreemdelingenbeleid 1840-1940* (Amsterdam 2005) p. 24; William Rogers Brubaker (red.), *Immigration and the politics of citizenship in Europe and North America* (London/New York 1989) p. 389; John Breuilly, 'Über das Schreiben einer vergleichenden Geschichte der Staatsbürgerschaft im modernen Europa' in: Christoph Conrad en Jürgen Kocka (red.), *Staatsbürgerschaft in Europa. Historische Erfahrungen und aktuelle Debatten* (Hamburg 2001) p. 36.
- 3 W.F. Prinsen, *Fugitiieven en Passanten*, (Amsterdam 1980) p. 25.
- 4 *Verslag der Handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (HTK) 1848-1849*, p. 625-649.
- 5 *Ibidem*, p. 636, 676 en 677.
- 6 *HTK 1849-1850*, 9 juli 1850, p. 11-16, 11 juli 1850, p. 6-14
- 7 *Ibidem*, p. 5.
- 8 *Ibidem*, p. 7.
- 9 Heijs, *Van vreemdeling tot Nederlander*, p. 34; R. Tjin, 'Nederlandse paspoorten. De politiek van het reizen en de identificatie van personen', *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift*, nr. 17, afl. 1 (1990) p. 74-100.
- 10 *HTK 1849-1850*, Bijl. xxxiv nr. 4, p. 408.
- 11 *Ibidem*, Bijl. xxxiv nr. 4, p. 410.
- 12 *Ibidem*, p. 15.
- 13 *Ibidem*, Bijl. xxxiv nr. 4, p. 411 en *Ibidem*, 10 juli 1850, p. 4.
- 14 Zie hiervoor uitgebreid Heijs, *Van vreemdeling tot Nederlander*, p. 37.
- 15 *HTK 1891-1892*, Bijl. 130, nr. 5, p. 17.
- 16 Zie hierover uitgebreid B. de Hart e.a., Latente Nederlanders: discriminatie van kinderen van Nederlandse moeders in het nationaliteitsrecht, *Nederlands Juristenblad* 17 (2006) p. 932-939.
- 17 *HTK 1891-1892*, Bijl. 130, nr. 3, p. 3 en 17.
- 18 *Ibidem*, Bijl. 130, nr. 4, p. 9.
- 19 *Ibidem*, Bijl. 130, nr. 5, p. 18.

- 20 HTK 1892-1893, p. 146-163, 198.
- 21 Marij Leenders, *Ongenode gasten: van traditioneel asielrecht naar immigratiebeleid, 1815-1938* (Hilversum 1993) hoofdstuk 5 en 6.
- 22 Heijs, *Van vreemdeling tot Nederlander*, p. 161.
- 23 HTK 1963-1964, p. 2200.
- 24 HTK 1981-1982, 16947, nr. 6, p. 7 .
- 25 *Verslag der Handelingen van de Eerste kamer der Staten-Generaal (HEK)* 1982-1983, 1983, p. 653-654.
- 26 HTK 1982-1983, 16947, nr. 7, p. 1.
- 27 HTK 1983-1984, p. 4020-4021.
- 28 *Ibidem*, p. 4048.
- 29 *Ibidem*, p. 3869, 3884, 4047.
- 30 *Ibidem*, p. 4047.
- 31 *Ibidem*, p. 3887.
- 32 *Ibidem*, p. 4040.
- 33 HTK 1981, Bijl 16947, nr. 3, p. 11.
- 34 HTK 1983-1984, p. 4041 en 4143: Amendement Korthals stuk nr. 32 werd aangenomen: PVDA, SGP, RPF en GPV stemden tegen.
- 35 HTK 1982-1983, Bijl. 16947, nr. 7, p. 4.
- 36 HTK 1983-1984, p. 3860, 3881, 4032, 4041.
- 37 *Ibidem*, p. 3385.
- 38 *Ibidem*, p. 4049.
- 39 *Ibidem*, p. 3869, p. 4020, p. 4040, p. 4074.
- 40 *Ibidem*, p. 4020.
- 41 *Ibidem*, p. 4020 en 4075; Op 10 april 1984 keurde de Kamer het wetsvoorstel goed en alleen de fractie van de Centrumpartij stemde tegen: *Ibidem*, p. 4318; Rijkswet op het Nederlanderschap, 19 december 1984, *Staatsblad*, 1984, nr. 628.
- 42 Conrad en Kocka (red.), *Staatsbürgerschaft in Europa*, p. 23.
- 43 B. de Hart, 'Het probleem van dubbele nationaliteit. Politieke en mediadebatten na de moord op Theo van Gogh', *Migrantenstudies* 4 (2005) p. 224-238.